



Miljösamverkan
Sverige



Utbildning miljöbalkstillsyn

5. Tillsynsobjektens skyldigheter och möjligheter



Länsstyrelserna

Titel: Tillsynsobjektens skyldigheter och möjligheter

Datum: 2021-12-13

Huvudmän: Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten

Webbplats: www.miljosamverkansverige.se

E-postadress: miljosamverkansverige@lansstyrelsen.se

Föreläsningen ”Tillsynsobjektens skyldigheter och möjligheter”

I texten nedan har vissa mindre justeringar gjorts jämfört med den inlästa föreläsningen.

Fokus i den här utbildningen ligger på vad som gäller för de som arbetar med tillsyn, men de som tillsynas, alltså tillsynsobjekt i form av företag, kommuner, institutioner, enskilda, har också skyldigheter som det är värt att inte glömma bort. Inte heller ska man glömma alla möjligheter som tillsynsobjekten har.

Alla som gör något eller tänker göra något som kan tänkas påverka människors hälsa och miljön omfattas av bestämmelser i miljöbalken, de bestämmelserna har ju till syfte att skydda just människor och miljön. Undantaget från vad som omfattas av bestämmelserna är ”åtgärder som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet”. Med det menas att det är åtgärder som, enligt författningskommentaren i miljöbalkspropopen, ”i det enskilda fallet saknar eller endast har marginell betydelse för människors hälsa eller miljön och som med hänsyn till sin karaktär inte rimligen bör omfattas av rättsligt bindande hänsynsregler. Framför allt avses åtgärder som vidtas av skilda där en korrekt miljökonsekvensanalys svårligen kan göras. Som exempel kan nämnas val av bostad och semestersysselsättning.”

Vi som bor i Sverige förutsätts känna till den lagstiftning som gäller för oss i varje enskild situation. Vi förutsätts också följa lagstiftningen. Oavsett om någon påpekat detta för oss eller inte. Detta gäller naturligtvis inte bara miljöbalkens regelverk utan all den lagstiftning som rör var och en av oss. Det finns inga direkta bestämmelser om detta, men följer man inte lagstiftning så kan man drabbas av sanktioner av olika slag.

När det gäller just miljöbalkens bestämmelser är det också så att den som ska följa bestämmelserna har en mycket tydlig skyldighet att visa att man följer vissa av bestämmelserna. Man har nämligen en bevisbörda för att följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 1 §: ”När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.” Den som omfattas av miljöbalkens regelverk är alltså skyldig att faktiskt kunna visa för en tillsynsmyndighet att man följer de allmänna hänsynsreglerna.

För att kunna följa de allmänna hänsynsreglerna behöver man ha kunskap om hur det man gör påverkar eller kan påverka människors hälsa och miljön och se till att använda den kunskapen till att minimera påverkan enligt den för miljöbalken helt centrala bestämmelser i 2 kap. 3 § ”Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten

eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik. Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.” Därutöver gäller skyldigheterna rörande utbyte av farliga kemiska produkter/biotekniska organismer och varor som innehåller eller har behandlats med kemisk produkt eller bioteknisk organism, avfallsminimering, hushållning med råvaror och energi samt platsval, allt efter en rimlighetsavvägning.

De här bestämmelserna har sedan förtydligats i miljöbalkens 26 kap. 19 § genom att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön har en skyldighet att fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förbygga detta. Man ska dessutom genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Ett ganska omfattande förtydligande av kunskapskravet i de allmänna hänsynsreglerna kan man säga. Det här gäller naturligtvis också även om ingen tillsynsmyndighet ställt krav om att planering, kontroll och undersökningar ska göras.

När det gäller verksamheter som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön gäller även ett krav om att lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten om tillsynsmyndigheten begär detta.

Ytterligare krav rörande planering och styrning av verksamheter och åtgärder finns i förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll vilken gäller för alla de som yrkesmässigt bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 eller 11–14 kap. miljöbalken. Detta gäller alltså för alla typer av verksamheter och åtgärder som är tillståndspliktiga genom miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet, om hälsoskydd, om vattenverksamhet, om jordbruk, om anmälan för samråd, om genteknik och kemiska produkter.

För yrkesmässigt bedriven miljöfarlig verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 9 kap. 6 § miljöbalken, har tillstånd enligt den bestämmelsen, enligt miljöskyddslagen eller möjligen dispens enligt den lagen gäller därutöver en föreskrift från Naturvårdsverket med preciserade bestämmelser rörande genomförande av mätningar och provtagningar i vissa verksamheter.

Eftersom man har en skyldighet att känna till och följa lagstiftning och även kunna visa att man följer vissa bestämmelser, är det rimligen så att den som ansvarar för någon slags verksamhet eller åtgärd som berörs av lagstiftningen på något sätt, styr sin verksamhet för att säkerställa att lagstiftningen följs. För de som omfattas av bestämmelserna i förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll har skyldigheten till styrning av verksamheten tydliggjorts genom kravet på att fastställa och dokumentera det organisatoriska ansvaret för frågor som gäller för verksamheten enligt miljöbalkens samlade regelverk och domar och beslut som rör verksamhetens bedrivande och kontroll som har meddelats med stöd av detta regelverk.

En myndighet kan naturligtvis inte utöva makt mot någon om det inte finns stöd i lagstiftningen för detta. Till skillnad från vad som gäller för myndigheter är kravet om att följa lagstiftningen en miniminivå för den som bedriver en verksamhet/vidtar en åtgärd. Varje person, juridisk eller fysisk, kan därför självklart ha egna ambitioner när det gäller att exempelvis skydda människors hälsa och miljön som ligger långt över den miniminivå som följer av lagstiftningen. Man har därmed full frihet att själv bestämma hur långt man vill nå i sitt miljöarbete så länge man också följer gällande lagstiftning.

Det finns de som tar hjälp i sitt miljöarbete genom ett eget eller ett certifierat ledningssystem (exempelvis ISO14001, EMAS, Svensk Miljöbas). Ett normalt minimikrav i miljöledningssystem är ett åtagande om att följa gällande miljölagstiftning. Det man absolut bör kunna förvänta sig av den som har ett ledningssystem som är certifierat av en annan part är att man har identifierat krav som gäller för verksamheten och att man kan redovisa hur man styr verksamheten för att kraven ska följas.

Den som är föremål för tillsyn har naturligtvis all rätt att ställa krav på en tillsynsmyndighet att följa regeringsformen och förvaltningslagen och har också rätt att förvänta sig att så sker utan att detta ska krävas särskilt. Personen som är föremål för tillsyn bör absolut kunna ställa den rimliga frågan "varför?" när ett krav uttalas från en tillsynsperson och då få förklaring med hänvisning till den lagstiftning som tillsynspersonen grundar sitt krav på.

Den som är föremål för tillsyn har självklart också rätt att förvänta sig att krav från tillsynsmyndigheter ställs på ett korrekt sätt, det vill säga genom ett formellt korrekt beslut där det tydligt framgår vad som krävs, när det ska vara gjort, med stöd av vilka bestämmelser som kraven ställts, med en motivering till varför tillsynsmyndigheten anser att bestämmelserna kan användas för att ställa kraven och med en anvisning till hur beslutet kan överklagas.

Det finns tyvärr en hel del exempel på att tillsynsmyndigheter ställer krav på sätt som inte är korrekt. Det kan till exempel handla om att man ställer krav som rimligen borde kunna överklagas på ett sätt som inte uppfyller kraven på formella beslut (se förvaltningslagen), ställer krav utan att ange lagstöd, ställer krav baserade på nationella miljökvalitetsmål eller att man ställer krav som inte har stöd i lag eller att man använder lagstiftningen felaktigt.

Enligt bestämmelser i 26 kap. har en tillsynsmyndighet rätt att kräva uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen av den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som omfattas av bestämmelser i miljöbalken. Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att ställa krav om utförande av de undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärd där tillsynsmyndigheten ställt sådana krav har då en skyldighet att följa beslut rörande detta, under förutsättning att beslutet vunnit laga kraft och man inte överklagat det.

Det finns dock en viss rätt för den ansvarige att förhålla sig passiv om det skulle handla om att kraven från tillsynsmyndigheten gäller att ta fram bevis som visar att den ansvarige kan ha begått brott (the right to silence, the right not to incriminate oneself).

Enligt principen om att det är förorenaren som betalar så ska myndigheternas arbete med prövning och tillsyn finansieras av de som önskar få tillstånd/dispens för något och av de som är föremål för tillsyn. I det sammanhanget är det viktigt att tänka på att principen om att en avgift ska följas av en motprestation måste respekteras, vilket konstaterats i utredningen "Miljötillsyn och sanktioner", SOU 2017:63.



**Miljösamverkan
Sverige**